

La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la “Nueva gestión pública”

CONRADO RAMOS (coord.)

PEDRO NARBONDO, GUY PETERS, CONRADO RAMOS, BERT A. ROCKMAN

Instituto de Ciencia Política – Embajada de los Estados Unidos de América, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 2003, 157 páginas.

Por JAVIER BONILLA

Esta publicación constituye un aporte relevante al análisis de una temática que, si bien no es nueva, no por ello puede considerarse un terreno sobre el que se hayan establecido consensos siquiera razonablemente amplios.

En efecto, la cuestión de la Reforma del Estado constituye todavía una temática abierta en, por lo menos, dos sentidos fundamentales. En primer lugar, es una temática abierta en lo que hace a sus dimensiones teóricas y, en segundo lugar, es una temática de actualidad en lo que hace a sus aspectos político-prácticos. Ello significa, concretamente, que el tema de la Reforma del Estado es una cuestión presente en la agenda teórica y política del Uruguay, de los países de la región y aun más allá.

El libro recoge adecuadamente esta doble pertinencia de la cuestión: contiene artículos y entrevistas destinados a abordar algunos aspectos teóricos del tema, referencias a experiencias políticas concretas de todo el mundo e incorpora, al final, un detallado y cuidadoso análisis del proceso de generación y transformación históricas del aparato estatal uruguayo desde inicios del siglo veinte hasta la fecha.

Lo primero que destaca es el título elegido. Se trata de una titulación feliz –en el sentido que posee la capacidad de convocar a la lectura despertando el interés del lector–, que además de anunciar la temática de la publicación, al mismo tiempo marca una clara voluntad de posicionarse críticamente en relación a la misma formulación del título. La expresión “*La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoques políticos sobre la «Nueva Gestión Pública»*” introduce al lector, desde el vamos, en un sendero que, más que llevarlo a analizar las características de las reformas estatales en cuestión, lo que ofrece es, ante todo, una crítica de dichas reformas. La introducción del libro lo confirmará inmediatamente: se nos advierte explícitamente que se va a tratar críticamente la cuestión de las políticas que pretenden reconstruir la gestión estatal desde una perspectiva “gerencial”.¹

Una segunda “idea fuerza” recorre, además, la mayor parte de los textos incluidos en la publicación. Los autores se abocan de manera sistemática a destacar que el discurso sobre la Reforma del Estado es una propuesta que, por más que muchas veces se presente como un proyecto técnico basado en argumentos racionales y esencialmente “neutros”, en realidad ello no es así. Para los autores esta –o toda– propuesta sobre la reforma del Estado es portadora de un discurso político que, lejos de cualquier neutralidad,

(1) “Ello significa cuestionar el tratamiento que ha venido recibiendo esta problemática desde aquellos ámbitos técnicos y políticos que promueven una incorporación aproblemática de las lógicas y las doctrinas que componen el «New Public Management»”.

apunta a objetivos de otra índole que los que exhibe el discurso específico sobre la reforma estatal propiamente dicha.

La argumentación contiene una afirmación importante: no hay reforma “técnica” del aparato estatal porque todas son propuestas esencialmente políticas. La afirmación es simultáneamente irrefutable y polémica. Es evidente que ninguna intervención significativa destinada a modificar las reglas básicas de la institucionalidad —y por ende el funcionamiento— del aparato estatal puede ser imaginada como una operación radicalmente desvinculada de la política.² Entendida la política en sentido amplio, por definición son pocos los terrenos vinculados a lo público que no sean interpelados por ella. En especial, esto es así en la medida en que, como bien se señala en la publicación, de lo que se trata en las modalidades más elaboradas de reforma gerencial del Estado, es de intentar fortalecer la racionalidad técnica de la Administración Pública, disminuyendo la injerencia política en la gestión sino por ello intentar negar la vigencia de “la política” en sentido fuerte.

Pero, en la medida en que los distintos textos aquí incorporados insisten en la existencia de una vinculación profunda entre las reformas estatales gerencialmente concebidas, el paradigma de gestión pública enarbolado por la escuela del “New Public Management”³ y las posiciones promovidas por organismos multilaterales como la OCDE y los Bancos Multilaterales, la referencia al contenido “político” de las propuestas reformistas introduce, al menos en nuestra opinión, un elemento polémico. En la publicación se sostiene que “...la mayoría de las cosas que los gobiernos hacen se copian de otra parte...”⁴ Es ésta una afirmación que resulta ser, por lo menos, riesgosa.

En efecto, en éste como en otros temas, no es posible presuponer que las soluciones políticas que los países democráticos⁵ encuentran para definir sus proyectos son soluciones pergeñadas en ámbitos externos. Los sistemas políticos democráticos pueden ser más o menos permeables a distintas influencias internacionales pero, precisamente por ser sistemas democráticos, las decisiones políticas que en ellos se procesan son decisiones que emergen como resultado del libre juego de las reglas democráticas del estado de derecho. En consecuencia, las decisiones de los gobiernos pueden resultar criticables, o bien porque las decisiones no siguen las reglas democráticas de la toma de decisiones,

(2) Como, efectivamente, más de un administrativismo especializado ha sostenido y ello desde sus más lejanas raíces weberianas.

(3) A lo largo de los diferentes artículos que integran la publicación, la argumentación más recurrente es que las propuestas de reforma estatal inspiradas en la escuela del “New Public Management” responden más o menos directamente a un discurso político que, para citar nada más que algún ejemplo, apunta al “...cambio de equilibrio de los poderes públicos y privado” o, más explícitamente: “...Mi mensaje está en que las reformas administrativas y procesales de gobierno son a menudo un disfraz para agendas políticas más amplias”.

(4) Afirmación que va acompañada de una insólita referencia a resultados de la psicología experimental obtenidos en ratones según los cuales regiría el principio de “la conducta dependiente de los pares” que impulsaría a los ratones —y a los gobiernos— a seguir los pasos de sus exitosos colegas!

(5) La vigencia de un régimen democrático es un elemento importante para garantizar la independencia y el carácter autónomo de las decisiones del sistema político. En regímenes donde el funcionamiento democrático está ausente es quizás imaginable la posibilidad teórica de la construcción y puesta en marcha de políticas “importadas”. Aun así, la historia está llena —y el Despotismo Ilustrado del siglo dieciocho es uno de los más connotados ejemplos— de intentos de “transplantes” políticos fracasados realizados en contextos no-democráticos.

o bien porque, con toda legitimidad, se entiende que las decisiones gubernamentales son equivocadas. Pero el camino crítico que no parece recomendable es el de objetar las políticas gubernamentales porque sus enfoques y objetivos se parezcan, más o menos, a soluciones ensayadas en otros países.

Es necesario reconocer que no toda la publicación limita sus críticas a este tipo de miras. En más de un artículo la publicación se interroga genuinamente sobre cuáles pueden ser las condiciones y procedimientos requeridos para mejorar una Administración Pública que requiere de urgentes innovaciones. La publicación ofrece una excelente aproximación crítica a las grandes líneas del pensamiento reformista hoy en boga, sin por ello dejar de reconocer los efectos benéficos que han tenido, en algunos casos, políticas como las de “complacer al cliente”, las de diseñar marcos regulatorios más flexibles, las de modificar las condiciones laborales de los funcionarios públicos, etcétera. Igualmente, la publicación trabaja temas relevantes para la cuestión de la Reforma estatal, tales como la distinción entre “eficiencia privada” y “eficiencia social”, así como los diferentes tipos de valores que, en muchos casos, están en juego en las propuestas reformistas. Y es en ese sentido que la publicación constituye un decidido alegato, a la vez crítico y lúcido, de las reformas estatales de tipo “gerencialista”.

Si tuviésemos que señalar algún terreno donde el libro nos deja sin respuesta es en la falta de un balance sereno sobre las performances políticas reales de las reformas gerenciales efectivamente emprendidas. Independientemente de lo que se opine sobre los contenidos políticos de dichas reformas, no hubiese resultado trivial preguntarse sobre qué es lo que ha pasado concretamente en la materia, por lo menos en los países de América Latina. En ese sentido, la evidencia indicaría que la realidad política es bastante más variada que la que un lector desprevenido pudiese inferir de la lectura de la publicación.

América Latina tiene muy pocos ejemplos que permitan afirmar que se ha llevado adelante la mentada reconstrucción gerencial del Estado.⁶ Simultáneamente hay en el continente unos cuantos intentos de implementación de reformas estatales inspiradas por ese discurso que, o bien tuvieron una aplicación parcial⁷, o bien su afirmación fue más bien retórica por lo que no tuvieron consecuencias significativas en las estructuras estatales. Al mismo tiempo, en América Latina se realizaron intentos de reformas que impulsaron propuestas de transformación institucional muy parcelizadas, sin pretensiones explícitas de concretar enfoques teóricos “gerenciales” y que, a veces, constituyeron efectivamente reformas trascendentes⁸, y a veces no. Finalmente, hay una larga lista de países

(6) En América Latina, el caso paradigmático sería Chile. En Occidente, fuera de Nueva Zelanda, Australia, en parte Inglaterra e Irlanda, es difícil encontrar ejemplos de reformas del Estado “gerencialmente” conducidas y efectivamente concretadas. Sobran, en cambio, los ejemplos de intentos sólo parcialmente llevados a cabo.

(7) Quizás el Brasil sea el ejemplo de país en el que se puso en marcha un ministerio específicamente orientado a la ejecución de una Reforma del Estado sin que fuese posible proceder a una verdadera transformación del aparato público. El caso argentino también es un caso de reforma estatal muy atípico que parece resumirse en un gran impulso privatizador –cuyos fundamentos doctrinarios sería necesario examinar detenidamente– acompañado de una política de descentralización más voluntarista que realmente planificada.

(8) Debe señalarse aquí la experiencia mexicana de la última década, en la cual, si bien se toman efectivamente algunas medidas de transformación inspiradas por el discurso gerencial, la reforma más significativa del

de los que no corresponde hablar siquiera de intentos de reforma alguna a nivel de sus aparatos de Estado. La existencia de este variopinto panorama político hubiese sido, al menos en nuestra opinión, la mejor demostración de la radical predominancia de la política por sobre cualquier fantasía de “neutralidad técnica”.

En resumen, la publicación constituye una aproximación crítica, fundamentada y coherente a las propuestas “gerencialistas” de reformar el Estado. Es de lectura particularmente recomendable en especial para todos aquellos que tienen algún tipo de posición tomada —a favor o en contra— sobre el tema. En ese sentido, el rico potencial polémico de la publicación servirá para alimentar una discusión que todavía está muy lejos de clausurarse tanto en ámbitos académicos como políticos.

sector público pasa por una verdadera “reconstrucción democrática” del sistema político y por el desmembramiento del formidable aparato corporativo y étatico-partidista del PRI.